

# VU Research Portal

## Het einde van de stopverfstaat : '... en doet wat het zegt'?

Meijerink, M.H.

1994

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Meijerink, M. H. (1994). *Het einde van de stopverfstaat : '... en doet wat het zegt'?* Vrije Universiteit Amsterdam.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

EB

01281

# Het einde van de stopverfstaat



M.H. Meijerink

---

# HET EINDE VAN DE STOPVERFSTAAT

---



---

# HET EINDE VAN DE STOPVERFSTAAT

‘... en doet wat het zegt’?

## Rede

In verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Besturing en Control van de Overheid aan de Postdoctorale Controllersopleiding van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Vrije Universiteit in Amsterdam

op woensdag 2 november 1994

door

M.H. Meijerink

---

---

*Produktie*

Facilitair Bedrijf,  
afdeling Reprografie

*Ontwerp*

Mario van Strien

*Zetwerk*

Facilitair Bedrijf,  
afdeling Vormgeving/DTP

*Druk*

Drukkerij Speed Print,  
Zoetermeer

oktober 1994

ISBN 90 346 3109 5

© M.H. Meijerink, 1994  
Zoetermeer

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden  
verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevens-  
bestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze,  
zonder voorafgaande toestemming van de auteursrechthebbende.

---

---

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Hoe erg is het?	7
1.2	Voorzichtig of avontuurlijk	8
1.3	Probleemstelling	9
<b>2</b>	<b>In verandering</b>	<b>11</b>
2.1	Met de rug tegen de muur	11
2.2	Financiële emancipatie	12
2.3	'Keuzen voor de toekomst'	17
2.4	Organisatie-ontwikkeling	20
2.5	Stopverf	23
<b>3</b>	<b>Weerstand</b>	<b>25</b>
3.1	Financieel-economische voorzichtigheid	25
3.2	Ministeriële verantwoordelijkheid	26
3.3	Politieke ambitie	28
<b>4</b>	<b>Suggesties</b>	<b>31</b>
4.1	De legitimiteitsvraag	31
4.2	In- en externe verzelfstandiging	31
4.3	Bestuursministeries en Algemene Bestuursdienst	34
4.4	Kun je van onderwijs leren?	35
4.5	Het politieke primaat	37
	<b>Voetnoten</b>	<b>39</b>
	<b>Gebruikte literatuur</b>	<b>43</b>
	<b>Dankwoorden</b>	<b>49</b>

---

# 1 Inleiding

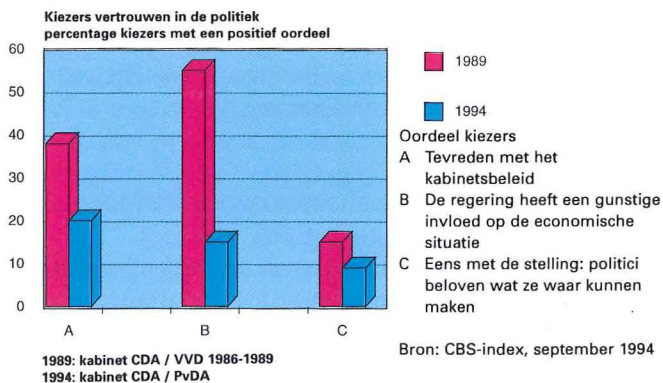
## 1.1 HOE ERG IS HET ?

Het wereldkampioenschap voetbal afgelopen zomer vormde voor het dagblad Trouw aanleiding enkele bekende Nederlanders te vragen naar hun opvattingen over het Nederlands elftal. De nieuwe bondscoach van het vrouwenhockey Tom van 't Hek was nogal teleurgesteld in Oranje:

‘Het Nederlands elftal, tja, het is toch.... een soort overheid. Het is een beetje bleek.’; en even verderop over enige betrokken personen (bijvoorbeeld Dick Advocaat): ‘..... het zijn allemaal van die hoofd-onderwijzers.’

Het zal je maar gezegd worden als je meer dan 25 jaar voor de overheid werkt en een groot deel daarvan ook nog voor het onderwijs. De uitdrukkingswijze van Van 't Hek illustreert het heersende gebrek aan vertrouwen in de overheid en in de politiek. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft onlangs met een nationaal kiezersonderzoek enig zicht geboden op de in ons land heersende opvattingen over de politiek, het overheidsbeleid, e.d. (CBS-Index september 1994). Uit die gegevens destilleer ik afbeelding 1.

Afbeelding 1.





---

Wat hieruit blijkt is niet best. Er zijn maar erg weinig mensen (minder dan 20%) die zeggen nog vertrouwen in de politiek te hebben. Bovendien is dat aantal in de afgelopen vijf jaar fors verminderd. Het onderzoek geeft tevens indicaties dat deze afkalving al veel langer gaande is. Dit pessimistische beeld wordt ook gesteund door onderzoeken naar de opvattingen van specifieke maatschappelijke groepen, zoals bedrijven en scholen.

Parlement en regering trekken zich dit wel degelijk aan. Bij de kamerverkiezingen in 1989 vormde de noodzakelijk geachte politiek bestuurlijke en staatkundige vernieuwing een belangrijk thema. Tijdens het Kabinet-Lubbers III zijn in het Parlement indringende discussies gevoerd op basis van rapporten met vernieuwingsvoorstellen<sup>2)</sup>. Het Kabinet-Kok heeft een deel van de vernieuwingsideeën tot voornemens gemaakt in het Regeerakkoord. Vanuit de volgende signalering van de ernst van de situatie (Kabinet-Kok, p.59):

‘Burgers nemen de overheid de maat van haar eigen voornemens en constateren steeds vaker dat het resultaat tekort schiet. Zo blijven problemen liggen en wordt de politiek ongeloofwaardig.

Soms komt dat doordat de politieke verwachtingen te hoog gespannen zijn, of doordat de problemen ingewikkelder en weerbastiger blijken dan voorzien. Een wezenlijker oorzaak ligt echter bij het voertuig voor de uitvoering van beleid. Dat is verouderd, traag en duur; het lijkt zich voort te bewegen zonder een vaste greep van bestuurders en zonder zelf voldoende greep te krijgen op de concrete problemen zoals burgers die ervaren.’

Dit is stevige zelfkritiek; het gaat een stuk verder dan de kwalificaties van Tom van 't Hek. Het vormt een indringende opdracht tot verandering.

## 1.2 VOORZICHTIG OF AVONTUURLIJK

Bij de veranderingen in de overheidssector en de discussies daarover kunnen twee kampen worden onderscheiden: de voorzichtigen en de avonturiers. Politieke kleur of dogma's vormen daarbij niet het leidend beginsel. Het gaat naar mijn

---

---

waarneming bij de opstelling van betrokkenen eerder om de volgende twee zaken: de persoonlijke inschatting van de ernst van de situatie en de persoonlijke positie. Om dat laatste te verduidelijken: het viel op tijdens de Kamerdebatten over de bestuurlijke vernieuwing dat veel Kamerleden vaak verder leken te willen gaan dan de leden van het Kabinet. De positie van de laatsten is bij verschillende suggesties ook meer in het geding dan die van de Kamer.

Beide onderscheiden kampen (en alles daar tussenin natuurlijk) zijn niet alleen in de politiek maar ook in de ambtenarij en in de wetenschap zichtbaar. Vanuit dezelfde persoonlijke achtergronden: inschatting van hoe erg het is met de overheid en de functie van de betrokkene. Daarom is het ook te begrijpen dat het avontuurlijke kamp in de wetenschap fors de boventoon voert. Wetenschappers hebben doorgaans bij de beoogde veranderingen geen positie te verliezen.

Mensen als In 't Veld, Frissen, Rosenthal, Scheltema en Wolfson sporen ons aan ingrijpende veranderingen aan te brengen en daarbij zo nodig risico's niet te schuwen.

Ik hoop in deze oratie te verhelderen waarom ik tot het avontuurlijke kamp behoor.

### 1.3 PROBLEEMSTELLING

De oratie gaat over de recente veranderingen in de overheidssector, gezien vanuit de financiële discipline. De hoofdvraag is op welke wijze het functioneren van de overheid verder kan worden verbeterd. Ik zal me beperken tot de rijksoverheid, hoewel veel ontwikkelingen op rijksniveau een analogie binnen de lagere overheden kennen. In het volgende hoofdstuk zal ik de belangrijkste veranderingen schetsen, zoals de emancipatie van de financiële functie en de organisatie-ontwikkeling van de rijksdienst. Ik hoop daarbij ook aan te geven waar het Kabinet-Kok in dezen staat en waar het vóór staat. In hoofdstuk 3 probeer ik de weerstanden tegen verdergaande veranderingen te analyseren, waarna in het vierde hoofdstuk – mede op basis hiervan – enkele suggesties volgen voor verdergaande vernieuwingen. Deze suggesties zijn niet veel meer dan richtingaan-wijzingen. Ze zijn nog niet erg uitgewerkt; ik beschouw de nadere uitwerking als een werkpakket voor mij – samen met anderen, hoop ik – ook in het kader van de Controllersopleiding.

---

---

## 2 In verandering

### 2.1 MET DE RUG TEGEN DE MUUR

Sinds het begin van de jaren tachtig doet zich aanhoudend de noodzaak van budgettaire ombuigingen bij de overheid voor. De macro-economische eisen van vermindering van het financieringstekort van de overheid en beperking van de collectieve lastendruk geven al bijna 15 jaar aanleiding tot bezuinigingen in verreweg de meeste onderdelen van de overheid. Daar komt bij dat de maatschappelijke ontwikkeling op diverse terreinen noopte tot extra overheidsuitgaven. Bijvoorbeeld uitkeringen wegens economische misère, milieukosten, criminaliteitsbestrijdingen, kosten van asielzoekers. De tijd dat extra uitgavenprogramma's gewoon aan de bestaande voorzieningen worden vastgeplakt ligt echt wel achter ons. We hebben in de overheidssector door 15 jaar bezuinigen wel degelijk leren afwegen (Meijerink, 1993). Door verschillende technieken en operaties werden politici en ambtenaren gedwongen posterioriteiten te stellen. Achtereenvolgens – en vaak ook overlappend – hebben we gewerkt met de 2%-operaties, de zogenoemde Grote Efficiency Operatie, de IBA-korting<sup>3</sup>), subsidiekortingen en de huidige in de Miljoenennota 1995 gepresenteerde budgettaire keuzes en gerichte kortingen<sup>4</sup>). Gedwongen door deze kaders zijn aanvankelijk twee ontwikkelingen zichtbaar geworden:

- a. *decentralisatie*: tweeledig, namelijk territoriale decentralisatie (van het rijk naar de lagere overheid) en functionele decentralisatie, ofwel verzelfstandigingen (in paragraaf 2.4 ga ik hier verder op in). Decentralisatie is geen nieuw beleid; het maakt al zo'n 25 jaar deel uit van het regeringsbeleid. Door er budgettaire taakstellingen aan te verbinden, waarmee het betrokken ministerie een financieel probleem oplost, zie je althans op rijksniveau de animo toenemen.
- b. *verzakelijking*: binnen overheidsorganisaties en non-profit-instellingen leidt budgettaire druk tot

---

rationalisatie, meer bedrijfsmatig, resultaatgericht werken, markt- en klantoriëntatie. De gebruikte financiële methodieken worden voor een deel ontleend aan de marktsector: zelfbeheer, contractmanagement, baten-lasten-administratie, output-budgettering, management-accounting, en dergelijke. Velen nemen een convergentie waar van profit- en non-profit-organisaties (zie Groot, 1994, Van Helden, 1994A en 1994B). In feite komt deze convergentie ook tot uitdrukking in het programma van de Controllers-opleiding aan de Vrije Universiteit. De 'overheids-vakken' maken deel uit van het curriculum; de aantrekkelijkheid van de opleiding voor mensen uit de overheids- en non-profitsector neemt toe.

De overheid is in de jaren tachtig echt in beweging gekomen. De overheersende drijfveren waren niet het onvoldoende functioneren en de tekortschietende dienstverlening. De veranderingen zijn ingezet door geldgebrek; met de rug tegen de muur komen verbeteringen tot stand<sup>5</sup>).

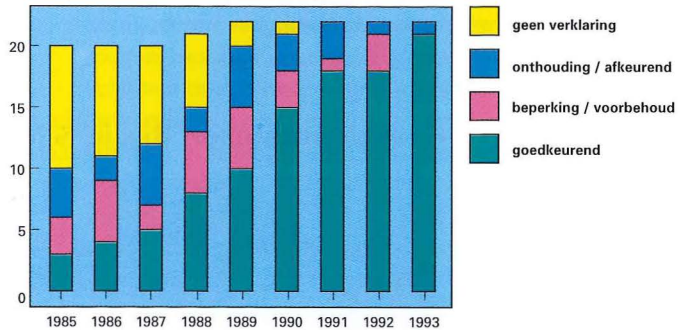
## 2.2 FINANCIËLE EMANCIPATIE

De veranderingen in het openbaar bestuur zijn gepaard gegaan met en bevrucht door een sterke verbetering van het financiële functioneren van overheidsorganisaties. Door gericht rijks-beleid ('operatie comptabel bestel') en door de hiervoor bedoelde verzakelijking zijn de overheidsfinanciën de afgelopen tien jaar redelijk op orde gekomen. Dat komt tot uitdrukking in een aantal verbeteringen. In volgorde kunnen ze worden beschouwd als stadia in de ontwikkeling van de financiële functie.

### a. *Accountantsverklaringen*

Met ingang van de rekening over 1993 hebben alle ministeries en alle fondsen (met uitzondering van het Rijkswegenfonds) een goedkeurende accountants-verklaring. De rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten is voldoende gewaarborgd. Uit afbeelding 2 blijkt in welk tempo deze verbetering tot stand is gekomen.

### Accountantsverklaringen 1985-1993 in de Rijksdienst



In deze grafiek is uitgegaan van de begrotingen die in 1993 bestonden. Het Mobiliteitsfonds bestaat sinds 1989. In deze grafiek is geen rekening gehouden met het Fonds, Investeringsrekening omdat bij de financiële verantwoording van het Fonds, zoals gebruikelijk en mede gelet op de aangekondigde opheffing van dit Fonds, wordt volstaan met een rapport van bevindingen van de departementale accountantsdienst

Bron: Miljoenennota 1995

Een goedkeurende verklaring houdt in dat de verantwoording volgens objectieve criteria voldoet aan de eisen (met name rechtmatigheid). Alle andere verklaringen (of het ontbreken daarvan) betekenen dat wegens diverse onzekerheden de goedkeuring ontbreekt.

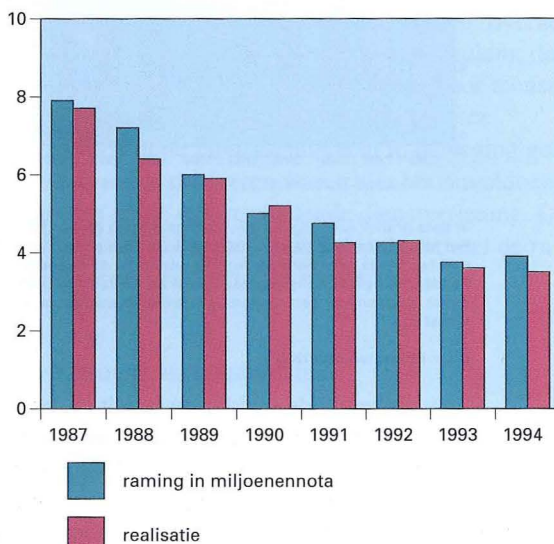
#### b. *Budgetdiscipline*

Een eenmaal vastgestelde begroting van uitgaven en ontvangsten dient zo getrouw mogelijk te worden uitgevoerd. Zeker als onverwachte omstandigheden tot tegenvallers leiden is dat geen gemakkelijke opgave. Om deze begrotingsdiscipline te verbeteren zijn sinds het eind van de jaren zestig door de achtereenvolgende kabinetten zogenaamde regels van het stringente begrotingsbeheer afgesproken. De kern van deze afspraken luidt dat tegenvallers binnen een bepaald onderdeel van de rijksbegroting in het algemeen moeten worden gecompenseerd door maatregelen in diezelfde sector (zie Miljoenennota 1972 en bijvoorbeeld Kuipers en Postma, 1994) Een gedisciplineerde hantering van de regels leidt ertoe dat de

uitkomsten van de begroting als geheel, bijvoorbeeld in termen van financieringstekort, niet (sterk) negatief afwijken van de raming in de Miljoenennota. Uit het volgende overzicht blijkt in de eerste plaats de duidelijke daling van het tekort; het feitelijk tekort blijkt in de recente jaren mee te vallen ten opzichte van de raming.

Afbeelding 3.

### Financieringstekort Rijk in % NI



Bron: Miljoenennota's

Het verschil tussen raming en realisatie is een veel te ruwe maatstaf voor de budgetdiscipline. De gehanteerde regels staan allerlei uitzonderingen toe, bijvoorbeeld voor sommige uitgaventegenvallers als gevolg van de economische ontwikkeling. Daarom is een veel gedetailleerder onderzoek nodig. Dat is onlangs gehouden door De Haan en Van 't Hag (1994) (zie ook De Kam, 1993). Hun conclusies zijn duidelijk (p.35):

‘Het kabinet houdt zich de laatste jaren redelijk goed aan de regels van het stringente begrotingsbeleid.’

‘Een tweede conclusie luidt dat de begrotingsdiscipline onder minister Kok aanzienlijk beter is dan onder zijn voorganger Ruding.’

Heel recent wordt de discipline verder bevorderd door enkele globalisering in de beheersregels op basis van het rapport *Verder bouwen aan beheer* (1991). Het betreft onder andere:

- het opheffen van de scheiding tussen personele en materiële uitgaven;
- het invoeren van een eindejaarsmarge: departementen mogen voor maximaal 0,25% van hun begrotingstotaal schuiven tussen twee begrotingsjaren.

Dergelijke versoepelingen stellen de overheidsorganisatie beter in staat om de begroting goed uit te voeren.

c. *Budgetbeheersing*

Een rechtmatige en gedisciplineerde uitvoering van de begroting zijn voorwaarden om te komen tot een wezenlijke beheersing van uitgaven en ontvangsten. Maar dat is lang niet voldoende. Wolfson typeerde de situatie nog onlangs door te stellen dat de Staat al 20 jaar in surséance van betaling verkeert (Wolfson, 1994). Bij het opstellen van de begroting is het realiteitsgehalte van de posten maatgevend. Maatregelen en bedragen moeten ook uitvoerbaar zijn en de ramingen betrouwbaar. Op dit vlak is de afgelopen jaren wel vooruitgang geboekt, (bijvoorbeeld onder aanvoering van minister Ritzen bij het Ministerie van O. en W.) maar we zijn er nog niet. Een zeer belangrijke oorzaak van de budgettaire onbetrouwbaarheid is het bestaan van zogenaamde open-einde-regelingen. Deze veroorzaken uitgaven aan burgers die voldoen aan de voorwaarden van de regeling. Voorbeelden: WW-uitkeringen, wachtgeld en overheidspersoneel, studiefinanciering, huursubsidie en personele en materiële uitgaven basisonderwijs. Externe omstandigheden bepalen de hoogte van deze overheidsuitgaven; dat deel van de begroting wordt niet beheerst door de wetgever. Ondanks het feit dat in 1988 de regels van het stringente begrotingsbeleid zijn aangescherpt in de zin dat ook tegenvallende open-einde-uitgaven in principe moeten worden gecompenseerd, blijft de onbeheersbaarheid van de begroting erdoor bepaald (Koopmans e.a. 1991). Naar schatting bedroeg het aandeel van open-einde-uitgaven in 1988 28% van de totale rijksuitgaven (Van Braband en Dalmijn, 1989).

---

De afgelopen jaren is op diverse terreinen geprobeerd open-einde-regelingen dicht te schroeien. In een aantal gevallen is dat ook enigszins gelukt. Enkele voorbeelden.

- Bekostiging hoger onderwijs; in 1990 is een akkoord gesloten waarmee een bandbreedte-systematiek werd geïntroduceerd. Alleen bij grote fluctuaties van de aantallen studenten bestaat nog een open-einde. Bovendien werd in het wetenschappelijk onderwijs ook al vóór 1990 gewerkt met een macrobudget (zie Mertens, 1993).
- Wachtgeld en onderwijspersoneel; in het hoger onderwijs zijn deze inmiddels gebudgetteerd; voor de andere onderwijssectoren is recent een participatiefonds opgericht.
- Studiefinanciering; in 1991 is het aantal jaren dat studenten recht hebben op een beurs gemaximeerd.
- Subsidiëring huurwoningen; onlangs zijn met de zogenaamde 'bruteringsoperatie' objectsubsidies en woningwetleningen tegen elkaar weggestreept.
- Bijstandsuitkeringen; in 1993 is met de VNG een akkoord gesloten waarin onder meer een grotere mede verantwoordelijkheid van de gemeenten voor deze uitgaven wordt voorzien.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat het beëindigen van open-einde-regelingen door budgettering vaak gepaard gaat met een overheveling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het rijk naar anderen (lagere overheden, fondsen, besturen, zelfstandige bestuursorganen, en dergelijke)<sup>6</sup>.

Dat geldt zeker ook voor de actuele voornemens op dit vlak. Ik denk in de eerste plaats aan de plannen voor verdere verzelfstandiging van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Voor beide schoolsoorten, te beginnen met het voortgezet onderwijs, wordt in de komende jaren een lumpsum-budgetfinanciering<sup>7</sup> ingevoerd. Dit houdt onvermijdelijk in dat bevoegdheden van het rijk overgaan naar de schoolbesturen.

Een tweede actueel voorbeeld betreft de voorgenomen aanpassingen van het systeem van sociale zekerheid, bijvoorbeeld wat de werknemersverzekeringen betreft. Mede op basis van het



rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Belang en Beleid* (1994), wordt onder meer aan budgettering ten behoeve van de uitvoeringsorganisaties (Regionale Besturen Arbeidsvoorziening en/of gemeenten) gedacht, dan wel aan uitvoering door het bedrijfsleven (zie ook Hazeu en Wolfson, 1994). Ingrijpende verschuivingen in bevoegdheden, derhalve. Het Regeerakkoord van het Kabinet-Kok zegt in dit verband dan ook (p.42):

‘Er is behoefte aan nieuwe evenwichten in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, burgers, bedrijven en sociale partners. Concurrentie en marktwerking kunnen de uitvoering verbeteren.’

Er valt op het vlak van de beheersing van de begroting nog veel te winnen. Pogingen om de betrouwbaarheid van de Rijksbegroting te verbeteren, betekenen vaak een overheveling van verantwoordelijkheden en financieel risico naar anderen. Zodra het ernst wordt kom je aan de (kern) taken van de overheid en gaat het over veel meer dan financiële instrumentatie.

De overheidsfinanciën zijn een eind op orde gebracht; de financiële functie is binnen de overheidssector flink geëmancipeerd. Echter, het mechanisme dat enkele jaren geleden door de regering zelfs ‘dolgedraaid’ werd genoemd kan zich nog lang niet meten met het marktmechanisme (zie Wolfson, 1988, deel IV en Kuipers en Postma, 1992). Echte afwegingen, snelle reallocaties in overeenstemming met democratische voorkeuren, ingrijpende heroverwegingen waardoor ruimte voor nieuw beleid ontstaat <sup>8)</sup>, het blijven moeizame en stroperige processen. Voortgaande verbetering vergt een grondige herbezinning op de taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. Een kabinetsformatie is daar bij uitstek geschikt voor.

### 2.3 ‘KEUZEN VOOR DE TOEKOMST’

Dit is de veelbelovende titel van het Regeerakkoord van het Kabinet-Kok. Inmiddels kennen we ook de Regeringsverklaring en de Rijksbegroting 1995. Een voorzichtige beoordeling van de financiële plannen in het licht van het bovenstaande is op zijn plaats.

De filosofie is uit een oogpunt van financiële beheersing

---

opzienbarend. Het begrotingsbeleid wordt niet langer in dienst gesteld van de uitkomsten ervan (financieringstekort en lastendruk), maar gericht op de afwegingsfunctie van de begroting. Het Kabinet maakt nu reeds voor de gehele regeerperiode de belangrijkste budgettaire keuzes op basis van 'behoedzame uitgangspunten'. Deze keuzes, worden voor zowel de lastenverlichting als de uitgaven (beperkingen en 'intensiveringen'), vastgelegd in bedragen. Daarmee komen de uitgaventotalen per begrotingshoofdstuk voor vier jaar vast te liggen; we kunnen spreken van een structurele uitgavennorm, zeker als bij de begrotingsvoorbereiding tussen jaren geschoven mag worden. De oude normen, het financieringstekort en de collectieve lasten, beide uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen, zijn daarmee van de baan. Ze vormen resultaten van het beleid; beide vertonen overigens in de Kabinetsperiode een verdere daling, bij de gehanteerde veronderstellingen en ramingen.

Een groot voordeel van deze aanpak van minister Zalm is dat de 'dictatuur van het financieringstekort' tot het verleden behoort.

Tegenvallende tekortontwikkeling, door welke oorzaak dan ook, vormde in het verleden herhaaldelijk aanleiding voor grote en kleine bezuinigingsrondes. De financiële en beleids-onrust die daar uit voortkwamen, hebben afbreuk gedaan aan de financiële functie in de Rijksdienst. Bij verschillende departementen ontstond bij de zoveelste taakstelling en versleuteling een vorm van onverschilligheid die afbreuk doet aan de begrotingspolitiek. De aangebrachte verandering in het budgettaire kader is uit een oogpunt van financiële beheersing een uitstekende greep van het nieuwe Kabinet.

Het welslagen ervan staat en valt met de realiteitswaarde van de ingeboekte bedragen. We hoeven daarbij niet in te zitten over de lastenverlichting (oplopend tot f 9 miljard in 1998) en de intensiveringen (oplopend tot f 3 miljard in 1998). De lastenverlagende maatregelen zijn in Regeerakkoord en Miljoenennota al realistisch beschreven; de strijd om de intensiveringen is inmiddels in Den Haag begonnen. Het gaat dus om de uitvoerbaarheid van de bezuinigingen, de 'uitgavenbeperkende maatregelen' (voor de rijksbegroting een totaalbedrag oplopend tot f 11 miljard in 1988). Een aantal daarvan kan ik enigszins overzien en daar vallen wel kanttekeningen bij

---

te plaatsen<sup>9)</sup> (de genoemde bezuinigingsbedragen hebben betrekking op 1998).

- *Efficiëncymaatregelen apparaatskosten* f 579 mln.  
Deze kortingen komen in de plaats van de IBA-korting.  
De exactheid van de in de Miljoenennota genoemde bedragen suggereert dat de bedoelde maatregelen (zoals het herbezetten met 32-uurbanen) al genomen zijn.  
Dat is geenszins het geval. De veronderstelling dat deze kortingen niet ten koste van het aantal arbeidsplaatsen zouden gaan vind ik heroïsch.
- *Hoger onderwijs* f 500 mln.  
De miljoenennota rept over 'maatregelen in de sfeer van de efficiency'. Inmiddels is duidelijk dat dit om een aardverschuiving in de opzet van het hoger onderwijs gaat.  
En dan nog is het zeer de vraag of en hoe de rijksuitgaven kunnen verminderen.
- *Temporiserende defensie-uitgaven* f 500 mln.  
Na de enorme ingrepen in de vorige Kabinetperiode is het zeer twijfelachtig of dit lukt onder de vermelde randvoorwaarde van 'een verantwoorde uitvoering van de Prioriteitennota'.
- *Rijksbijdrage Centraal Bestuur Arbeidsvoorzieningen* f 500 mln.  
De ruzie die inmiddels hierover is opgelaaid laat voorshands toch wat twijfel bestaan over de haalbaarheid.
- *Studiefinanciering* f 1.000 mln.  
De bezuinigingen die met de nu in voorbereiding zijnde maatregelen worden bereikt bestaan voor het grootste deel uit het omzetten van beurzen in leningen. Dus hierbij is de definitie van budgettaire relevantie doorslaggevend. En dat terwijl de ingrepen over elkaar heen tuimelen en het stelsel weer ingewikkelder wordt.

- 
- *Arbeidsvoorwaarden ambtenaren* f 1.510 mln.  
De 'meer dan gemiddelde soberheid', die ambtenaren de komende jaren te wachten staat, wekt terecht verzet. De primaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren lopen de laatste jaren steeds verder achter bij de particuliere sector. Dat wordt niet meer gecompenseerd door veilige posities en werk-garanties. Deze inzet van de Regering lijkt me een bod, waar het laatste woord nog lang niet over gezegd is.

Deze lijst zo overziende, dringt zich de gedachte op dat een aantal bezuinigingen wel erg uit de losse pols is gekomen. Het is te hopen dat de 'behoedzame uitgangspunten' van het budgettaire kader nog wat ruimte bieden als de nood aan de man komt. Want wat gebeurt er anders: toch weer extra bezuinigingsrondes en versleutelen?

## 2.4 ORGANISATIE-ONTWIKKELING

De ontwikkeling van verzakelijking en decentralisatie heeft met een flinke impuls van de Grote Efficiency Operatie de Rijksdienst in het teken van de *verzelfstandiging* van overheidstaken geplaatst. Zeer uiteenlopende, meestal uitvoerende of beherende taken<sup>10)</sup> worden in diverse formele constructies min of meer los van de ministeriële organisaties geplaatst. De verzelfstandigde organisaties kunnen zich beter op hun veelal dienstverlenende taken richten. Hun invloed op het beleid kan effectiever worden vormgegeven. De overblijvende ministeries worden vaak kerndepartementen genoemd<sup>11)</sup>; de onderlinge aansluiting van deze kleine bestuursdepartementen heet Algemene Bestuursdienst. Verzelfstandiging heeft andere trefwoorden, zoals zelfbeheer, privatisering en deregulering, naar achteren gedrukt, hoewel het voor een deel over dezelfde dingen gaat.

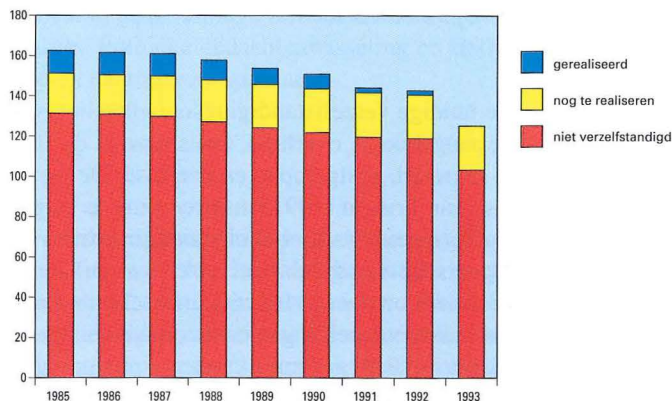
De verzelfstandigingsontwikkeling, beschouwd als organisatorische differentiatie, heeft momenteel eigenlijk nauwelijks tegenstanders; er is hooguit verschil van inzicht in het gewenste veranderingstempo en in een aantal modaliteiten (zoals de vraag of interne of externe verzelfstandiging de voor-

keur verdient). Dat geldt zowel voor de politiek, zoals blijkt uit rapporten van de commissies Wiegel en Scheltema en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer, als voor de ambtenarij, zie het rapport van de Secretarissen-Generaal (1993). Het is dan ook niet verwonderlijk dat het nieuwe Kabinet een verdere verzelfstandigingsontwikkeling (voorzichtig) steunt en een Algemene Bestuursdienst wil instellen.

Verzelfstandigingen zijn binnen de rijksoverheid al sinds het begin van de jaren tachtig aan de orde. Afbeelding 4 illustreert dat.

Afbeelding 4

### Verzelfstandiging binnen de Rijkdienst 1985-1993



Bron: I.O.O./S.C.P. Kerngegevens openbaar bestuur 1994

Hieruit blijkt dat er vanaf 1985 voortdurend nieuwe verzelfstandigingen worden voorgenomen. In de afgebeelde periode is de rijkdienst, gemeten in menskracht, 23% kleiner geworden. Dit beeld is vertekend doordat het personeel van de rijkspolitie niet meer tot het burgerlijk rijkspersoneel wordt gerekend. Hiervoor gecorrigeerd gaat het van 1985 - 1993 om een daling met 14%. De helft daarvan is het gevolg van verzelfstandigen. Indien de in 1993 voorgenomen verzelfstandigingen geheel worden gerealiseerd, kan dat tot een verdere verkleining van de rijkdienst leiden met ruim 12%. Deze voornemens zitten voor het overgrote deel bij vijf ministeries: Justitie, BiZa, OCenW,

---

VROM en LNV.

Verzelfstandigen kan in verschillende (juridische) vormen.

Frissen (1993) onderscheidt vier vormen:

- a. zelfbeherende eenheden
- b. agentschappen
- c. functioneel bestuur, met name zelfstandige bestuursorganen
- d. privatisering.

De eerst twee vormen zijn interne verzelfstandigingen, de laatste twee externe. De agentschapsvorm is vorig jaar geïntroduceerd; op basis van een nog af te ronden wijziging van de Comptabiliteitswet kunnen daartoe aangewezen rijksdiensten een eigen begroting en administratie voeren met afwijkende beheersregels (met name een baten-lasten-stelsel). Er zijn momenteel vier agentschappen, in 1995 komen er drie bij<sup>12</sup>).

De huidige verzelfstandigingsontwikkeling vormt de reactie op de aangekoekte overheid, zoals deze in de afgelopen decennia is gegroeid, vastgelopen en verguisd. De versplinterings-analyse van Frissen (1991) inspireert tot de volgende signalering. De vormgeving van verzelfstandigingen is veel méér dan een organisatie-vraagstuk. Het uit elkaar plukken van de overheid geschiedt omdat het functioneren tekort schiet. Vanuit het besef dat maatschappelijk gewenste ontwikkelingen niet allemaal vanuit het Rijk gestuurd kunnen worden, maar gedeeltelijk moeten worden overgelaten aan lagere overheden, aan besturen, aan sociale partners, aan burgers, aan het middenveld. Dat besef is niet nieuw. Wel nieuw is de noodzaak om er wat aan te doen omdat de legitimiteit van overheidshandelen in het geding is. De verzelfstandigingsontwikkeling is een herordening van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de rest van de samenleving. Per onderdeel wordt gezien hoe de verhoudingen moeten veranderen om dat onderdeel beter te laten functioneren, zowel in bedrijfsvoering als in dienstverlening. Dat vergt veranderde verhoudingen tussen de burgers en de organisatie, tussen het onderdeel en het moederministerie, tussen de organisatie en de politiek en tussen de politieke niveaus. Het gaat dus onder meer over de zogenaamde ministeriële verantwoordelijkheid, de relatie tussen de minister

en het Parlement. Meer in het algemeen gaat het om het ontrafelen van verweven belangen en verantwoordelijkheden. Herziening van verhoudingen gebeurt in de praktijk soms erg impliciet. Er wordt een verzelfstandigingsvorm gekozen en pas daarna gekeken naar de wenselijke verhoudingen (Postma 1994; zie ook rapport van de Algemene Rekenkamer over Verzelfstandiging Luchtverkeersbeveiliging). Of er wordt gereorganiseerd vanuit het dogma dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet mag worden aangetast, terwijl het resultaat in dat opzicht te denken geeft.

Ik pleit voor een open en expliciete benadering van de vraag welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen worden verlegd.

Verzelfstandiging is dan allerm minst een technische of ambtelijke exercitie, passend bij efficiency-operaties. Het is een heroverweging van de overheidstaken, een echte kerntakenanalyse. Politieke gedachtenwisseling en besluitvorming moeten daarbij voorop staan.

## 2.5 STOPVERF

De overheidsbureaucratie is in de jaren vijftig, zestig en zeventig enorm gegroeid. De maatschappelijke ontwikkeling stelde de overheid voortdurend voor nieuwe taken. Die werden zonder afweging van bestaande activiteiten en besturingsinstrumenten aan het werkpakket toegevoegd, daartoe in staat gesteld door een zo op het oog probleemloos groeiend budget. Het werd één steeds groter wordende bal stopverf, steeds nieuwe stukken eraan vastgedrukt. Conflicterende belangen werden vaak onzichtbaar weggedrukt.

Er werd niet gekeken naar de aard van het werk. Beleidswerk, controletaken, uitvoerende dienstverlening, beheer of advies; alles kwam op één hoop. Dezelfde politieke besturing, dezelfde ministeriële verantwoordelijkheid, dezelfde organisatieprincipes, dezelfde financiële en administratieve systemen. De stopverfstaat.

De in dit hoofdstuk geanalyseerde ontwikkelingen van de financiële en de organisatorische functies laten een keer ten goede zien. Onder financiële druk hebben we leren afwegen,

---

begroten en beheren, differentiëren. We zijn er nog lang niet, zo'n ingrijpend veranderingsproces is een heel avontuur en duurt decennia<sup>13</sup>).

Of het wat wordt? Het hangt ervan af of de politiek de regie neemt. Het blijkt te gaan om echte keuzen.



#### 3.1 FINANCIËEL-ECONOMISCHE VOORZICHTIGHEID

Overdracht van bevoegdheden geeft onzekerheid en in het begin mogelijk zelfs onduidelijkheid over budgettaire rechten en plichten. Bezien vanuit het belang van een krachtige rijksbegroting heb ik de volgende bedenkingen gehoord en gelezen.

##### a. *Masse-de-manoevre*

Onderdelen van de rijksbegroting worden in aparte hoofdstukjes ondergebracht (bij agentschappen) dan wel verdwijnen geheel of gedeeltelijk (bij externe verzelfstandiging). De vrees bestaat dat bij noodzakelijke bezuinigingen de verzelfstandigde organisaties zich vrijwaren en het budgettaire beleid op een steeds kleiner geheel drukt (Van Maanen, 1994).

Deze vrees heeft er ook toe geleid dat het Ministerie van Financiën sterk gekant is tegen de mogelijkheid van eigen geld- en kapitaalmarktfinanciering door verzelfstandigde organisaties (zie *Verder bouwen aan beheer*, 1991).

##### b. *Doelmatigheidsbewijs*

De bestuurlijke verhoudingen worden ingewikkelder, rechtstreeks toezicht van accountantsdiensten en Algemene Rekenkamer wordt minder, terwijl de beoogde doelmatigheidswinst allerm minst gegarandeerd is (Leeuw, 1992 en 1994). Leeuw constateert dat slechts een beperkt deel van de ingestelde zelfstandige bestuursorganen 'voorzieningen voor evaluatie-onderzoek' hebben en hij bepleit het ontwikkelen van meer methoden voor zelfstandige bestuursorganisaties om verantwoording af te leggen (Leeuw, 1994; zie ook Van Maanen, 1994).

##### c. *Twilight Zone*

Simon (1990) onderscheidt taakorganisaties van marktorganisaties. Een taakorganisatie voert werk uit in opdracht van een beleidsorgaan (moederdepartement) en wordt daarvoor betaald.

---

Het beleidsorgaan gaat over de continuïteit van een taakorganisatie. Simon waarschuwt voor de gevolgen van verzelfstandiging als dat een vermenging van een taakorganisatie en een marktorganisatie oplevert. Als verzelfstandigde overheidsdiensten werk voor derden gaan verrichten of 'de markt opgaan' komen ze in wat hij noemt de twilight zone.

Het gevaar bestaat dan dat de organisatie in een loyaliteitsconflict komt; het werk voor de markt is uitdagend en gaat ten koste van het werk voor het beleidsorgaan. Bovendien kan daarbij kostprijsvervalsing optreden, zowel naar de markt (concurrentievervalsing) als naar het beleidsorgaan (hoger budget dan nodig). Op grond van deze overwegingen beveelt Simon aan voor taakorganisaties een grens te stellen aan werk voor derden op 10 à 15% van de omzet. Zijn werk spoort ons zeker aan om bij verzelfstandigingsvragen expliciet de (on)mogelijkheden voor concurrentie te betrekken.

Het geheel van financieel-economische bedenkingen overziende concludeer ik dat er veel aan gelegen is nauwkeurige afspraken te maken over de relaties tussen de zelfstandige eenheid en de moederorganisatie. Afspraken over eventuele bezuinigingen, terugkoppeling, evaluaties, kostprijzen, werk voor derden, enzovoort. De ervaring leert dat het traject om dit allemaal gedetailleerd af te ronden soms jaren en jaren duurt. En dat terwijl de effectiviteit en efficiency te wensen overlaten. Dan kan het verstandig zijn tussentijds te beginnen en al doende te leren en bij te stellen. Ook dat valt nauwkeurig af te spreken.

### 3.2 MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

'De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het Parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurs-handelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheden geen verantwoordelijkheid'<sup>14</sup>).

Dit is een kernachtig citaat uit het rapport van de commissie-Scheltema. Het rapport heeft veel verduidelijkt rond de

---

zogenaamde fictie of mythe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Met die typeringen wordt bedoeld dat een minister voor veel meer verantwoordelijk wordt gehouden dan zij of hij menselijkerwijs kan waarmaken. Scheltema maakt onder meer duidelijk dat de verantwoordelijkheid strekt tot de bevoegdheden en dat dat ruimer is dan wat je de minister persoonlijk kunt aanrekenen.

De belangrijkste conclusies van de Commissie-Scheltema worden Kamerbreed gedeeld, zo blijkt uit de debatten over de staatkundige vernieuwing. Uit die Kamerdebatten en de gedachtenwisseling eromheen blijkt ook dat de Kamer scherp waakt over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Daar mag niet aan worden getornd; noties als de parlementaire controle en het primaat van de politiek worden eraan verbonden. Deze opvattingen en gevoelens kunnen een weerstand inhouden voor veranderingen in de Rijksdienst. Voorgaande beschrijving en analyse laten zien dat het gaat om verschuivingen in bevoegdheden. Derhalve is de ministeriële verantwoordelijkheid al snel in het geding.

Goed beschouwd houdt de Commissie-Scheltema daar zelf ook een pleidooi voor. Met een keur aan argumenten wordt ervoor gepleit om uitvoerende en inspectietaken weloverwogen extern te verzelfstandigen, met name in zelfstandige bestuursorganen. De belangrijkste drie argumenten zijn:

- Verbetering van *checks and balances* in ons staatkundig systeem. De minister stelt de regels en laat de beslissing over concrete gevallen aan anderen over. Je mag niet de indruk wekken, dat wie de regel maakt er ook van kan afwijken. 'Een minister behoort in het algemeen niet in incidentele gevallen beslissingen te nemen, maar het beleid te bepalen'. (p. 56).
- Vergroting van de effectieve greep van de minister op de ambtelijke organisatie. Delegatie van bevoegdheden voorkomt het eindstationeffect. Rijp en groen, groot en klein, alles wordt zekerheidshalve bij de minister gedeponeerd. Zij of hij komt met de ambtelijke top van het departement niet toe aan strategische zaken, aan de echte keuzen.

- 
- Explicitering van de sturings- en informatierelatie. Externe verzelfstandiging dwingt de verhouding met het beleidsorgaan en de politiek te omschrijven.

Externe verzelfstandiging betekent vermindering van ministeriële bevoegdheden en derhalve een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Scheltema vindt dat geen bezwaar, integendeel: de politieke sturing kan erdoor verbeteren. Het primaat van de politiek is er juist mee gediend. Het is heel bemoedigend dat twee prominente vertegenwoordigers van het 'staatsrechtelijk geweten' van het Parlement, Jurgens en (iets voorzichtiger) Schutte, de lijn van Scheltema nadrukkelijk ondersteunen (zie Jurgens, 1993 en Schutte, 1994). Schutte wijst er daarbij op, en hij weet zich gesteund door de opvatting van wijlen minister Dales, dat de Kamer een onbeperkt informatierecht behoudt, ook over extern verzelfstandigde overheidsorganisaties. Bovendien kan de Kamer altijd aan een minister haar of zijn politieke opvatting over maatschappelijke fenomenen vragen en haar of hem op die opvatting aanspreken (zie voetnoot 14).

Mijn conclusie is duidelijk: als Regering en Parlement de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid onaangetast zouden willen laten, kun je echte bestuurlijke verandering wel vergeten.

### 3.3 POLITIEKE AMBITIE

De ambitie van het Kabinet-Kok om de bestuurlijke vernieuwing met kracht voort te zetten is hoog, zoals al bleek uit het citaat uit het Regeerakkoord in par. 1.1.1. Dat is ook nodig, gelet op mogelijke weerstanden zoals hiervoor beschreven. Sommigen zijn niet zo optimistisch over het politieke vermogen in te binden met de bevoegdheden. Wolfson zei in zijn oratie in de zomer van 1993:

'Wie door de politieke façade heen kijkt, en let op het feitelijke gedrag van de betrokken actoren, moet vaststellen dat de moderne staat kennelijk geen kerntaken *heeft*, en wel nooit kerntaken zal hebben ook. De politicus van vandaag *durft* geen 'core business' te

---

definiëren; als het puntje bij paaltje komt wil hij/zij geen nee verkopen ..... Dat heeft te maken met het ontstaan van een televisiedemocratie, die altijd op zoek is naar wat er fout gaat, en daarmee open doelen blijft bieden voor wie politiek wil scoren'.

Uit mijn oratie moge blijken dat ik dit te somber acht. Dat neemt niet weg dat ik ook wel signalen opvang waaruit een wel erg grote voorzichtigheid van het politieke bestuur blijkt. Heel recent is dat bijvoorbeeld de aarzeling in het Kabinet om de voorgenomen start met de Algemene Bestuursdienst nu wezenlijk inhoud te geven. Een belangrijk element daarin is de bevoegdheid om topambtenaren te benoemen of voor benoeming in het Kabinet voor te dragen. In de Algemene Bestuursdienst zal die bevoegdheid (minstens voor een belangrijk deel) overgaan naar de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze verschuiving ontmoet begrijpelijkerwijs weerstand bij de andere ministers. Het is voor de voortgang van dit op zichzelf onomstreden kernachtig onderdeel van de bestuurlijke vernieuwing te hopen dat het Kabinet hier gauw uitkomt. Niet voor niets noemde PvdA-fractievoorzitter Wallage onlangs in een NRC-interview de Algemene Bestuursdienst de lakmoesproef voor het nieuwe Kabinet.

Een ander signaal is de opstelling van het vorige Kabinet bij de vormgeving van een aantal te verzelfstandigen taken. Ik denk aan inspectietaken en planbureautaken (Inspectie Volksgezondheid, Inspectie Onderwijs, Planbureaus, RIVM, KNMI). Zelfs met de voorzichtige criteria die de Secretarissen-Generaal hanteren<sup>15)</sup> valt goed te verdedigen dat een belangrijk deel van de genoemde taken voor externe verzelfstandiging in aanmerking komt.

Niettemin is het standpunt ingenomen dat alle genoemde onderdelen deel blijven uitmaken van de rijksoverheid, onder 100% ministeriële verantwoordelijkheid.

Ik zou de Regering willen aansporen hier nog eens goed naar te kijken en deze besluiten te heroverwegen. Het motto daarvoor heeft Premier Kok in zijn Regeringsverklaring mooier verwoord dan ik zou kunnen:

---

'Het doeltreffend en democratisch functioneren van het openbaar bestuur is een eis die de samenleving stelt; een samenleving die recht heeft op een bestuur dat zijn eigen kunnen niet overschat, maar dat zegt wat het doet en doet wat het zegt.'

---

#### 4.1 DE LEGITIMITEITSVRAAG

De overheidsbezuinigingen in de jaren tachtig hebben een onwikkeling van verzakelijking en decentralisatie ingezet. Begrotings- en bekostigingssystemen zijn veranderd, de overheidsorganisatie wordt aangepast. Deze veranderingen blijken in veel gevallen een ontwarring van verantwoordelijkheden in te houden; het gaat om de vraag welke bevoegdheden de rijks-overheid wil hebben en houden. Functioneringsvraagstukken roepen de legitimiteitsvraag op. Vergroting van de legitimiteit van overheidsoptreden noopt tot herverdeling en explicitering van bevoegdheden.

Dat gaat allerminst vanzelf. Het is een worsteling van alle betrokkenen, in de eerste plaats van de politiek.

In dit slothoofdstuk wil ik enkele suggesties doen die bij die worsteling misschien kunnen helpen.

#### 4.2 IN- EN EXTERNE VERZELFSTANDIGING

Er is een soort richtingenstrijd gaande tussen voorstanders van externe en die van interne verzelfstandiging. Het draait daarbij om de ministeriële verantwoordelijkheid; die zoals hiervoor bleek door staatsrechtgeleerden meestal wordt uitgelegd als een risico-aansprakelijkheid en geen schuldaansprakelijkheid. Dit zou dan inhouden dat intern verzelfstandigde taken en bevoegdheden, bijvoorbeeld in agentschappen, worden geman-dateerd en 100% onder de ministeriële verantwoordelijkheid blijven vallen. De bezwaren die dat kan opleveren brengen sommige rechtsgelcerden, bijvoorbeeld die deel uitmaken van de Commissie-Scheltema, ertoe om te pleiten voor meer delegatie aan extern verzelfstandigde bestuursorganen. Omdat aan die rechtsvormen ook weer bezwaren kleven (zie de rapporten van de Secretarissen-Generaal) pleiten velen voorzichtigheidshalve voor interne verzelfstandiging.

Om aan dit dilemma te ontkomen dringt de vraag zich op of interne verzelfstandiging niet gepaard kan gaan met beperkte of – zo u wilt – aangescherpte ministeriële verantwoordelijkheid. Staatsrechtgeleerden zullen hier op het eerste gezicht grote moeite mee hebben, accountants een stuk minder. Dit blijkt uit een recent artikel van Van de Zand en Stolwijk (1994). Zij gaan ervan uit dat ministeriële verantwoordelijkheid bestaat in gradaties en ze constateren dat deze bij de verschillende verzelfstandigingsvormen vermindert (met vervolgens consequenties voor de accountantscontrole die ze in hun artikel nader aangeven). Zij beschrijven de ministeriële verantwoordelijkheid voor de beleidsuitvoering naar drie kenmerken van het werk: de input (mensen, middelen en doelstellingen) het proces (het handelen van het organisatie-onderdeel) en de output (de prestaties). In afbeelding 5 wordt hun zienswijze op de ministeriële verantwoordelijkheid samengevat.

#### Afbeelding 5.

Verzelfstandiging en ministeriële verantwoordelijkheid

	input	proces	output
territoriale decentralisatie	++	–	+
zelfbeheer	+++	++	+++
interne uitbesteding: agentschappen	+++	+	++
functioneel bestuur: Z.B.O.'s	++	– / +	+
privatisering (uitbesteding)	+++	–	+

- +++ = ongewijzigde ministeriële verantwoordelijkheid
- ++ = minder sterk dan bij normale ambtelijke organisatie
- +
- = geen ministeriële verantwoordelijkheid

Bron: Van de Zand en Stolwijk (1994)



---

Hier valt heel veel over te zeggen; ik volsta met de vermelding dat in hun visie de minister slechts beperkt aanspreekbaar is op het handelen van intern verzelfstandigde organisaties. In hun argumentatie wordt geen poging ondernomen deze opvatting af te zetten tegen de gangbare opvattingen in het staatsrecht. Hier zou echt nader naar gekeken moeten worden. Voorlopig beschouw ik hun visie maar als een aansporing om te zoeken naar de mogelijkheden voor ministeriële delegatie aan agent-schappen.

Onder verwijzing naar de praktijk in het Verenigd Koninkrijk en Zweden (waar het agentschapsmodel aan ontleend is) pleit Van de Bij (1993) voor een dergelijke nieuwe lijn voor agent-schappen. Hij vindt overdracht van bevoegdheden met name op hun plaats als de output van het agentschap voldoende gekwantificeerd kan worden om op te sturen. Een belangrijk motief voor deze lijn acht hij de vermindering van het fictieve karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook zijn ideeën komen in aanmerking voor nadere uitwerking.

Alle argumenten die de Commissie-Scheltema aanvoert voor externe verzelfstandiging (zie paragraaf 3.2) pleiten ook voor overdracht van bevoegdheden aan agentschappen. Wellicht dat een belangrijk bezwaar tegen Zelfstandige Bestuursorganen, te weten het oerwoud van beheersconstructies, hier minder geldt. Immers, een agentschap blijft gewoon deel uitmaken van de rijksoverheid, het voert alleen taken uit waarvan wettelijk een gespecificeerde bevoegdheid en verantwoordelijkheid bij die ambtelijke organisatie wordt neergelegd. De vorm daarvoor kan natuurlijk de zogenaamde attributie zijn: bij wet worden taken rechtstreeks aan ambtenaren of ambtelijke diensten toegekend. De instructiebevoegdheid van de minister is daarbij niet beperkt. De vraag is vervolgens of deze instructiebevoegdheid beperkt kan worden.

Indien deze vernieuwing in ons openbaar bestuur vorm zou krijgen dient deze bij wet te worden ingesteld. Dat kan mooi worden gecombineerd met de door de Tweede Kamer gewenste algemene wet op de Zelfstandige Bestuursorganen.

De gedachte moet echter eerst verder worden uitgewerkt. Daarbij dient ook de suggestie te worden betrokken om de parlementaire informatie en controle te verbeteren door de relatie tussen Parlement en ambtenaren te intensiveren. Ook de

---

Commissie-Scheltema en Schutte en Jurgens zien hier veel in, zij het dat alleen Jurgens zo ver wil gaan dat de Kamer ambtenaren kan horen zonder tussenkomst van hun minister (Jurgens, 1993). Bij de gesuggereerde positie van de agent-schappen past naar mijn gevoel een informatieplicht van het hoofd van het agentschap rechtstreeks aan het Parlement.

#### 4.3 BESTUURSMINISTERIES<sup>16)</sup> EN ALGEMENE BESTUURSDIENST

Het karakter van de huidige Haagse ministeries verandert ingrijpend. De meeste uitvoerende taken komen op afstand te staan; veel bevoegdheden worden overgedragen. Ook in omvang verandert er veel. Momenteel zijn er zo'n 125.000 rijksambtenaren. De Secretarissen-Generaal berekenden in 1993 dat de bestuursministeries te zamen in 1995 uit zo'n 37.000 ambtenaren zouden bestaan; van wie een kleine 9000 bij de Dienst Rijkswaterstaat. Ook al corrigeer je daarvoor, dan is 28.000 altijd nog meer dan het dubbele van wat de Commissie-Wiegel berekende voor 1998. Die commissie kwam op ca. 13.000, dus ongeveer 1000 bestuursambtenaren per departement. In dat model wordt meer extern verzelfstandigd dan in het Secretarissen-Generaal. Hoe het ook zij, het werk van de Haagse bureaucratie verandert. Ik noem een aantal aspecten:

- Het karakter van de directoraten-generaal. De meeste directoraten-generaal worden gekenmerkt door een combinatie van beleid en uitvoering. Voortgaande scheiding daartussen vermindert de bestaansgrond van aparte directoraten-generaal. Het is dan ook wat verwonderlijk dat het rapport van de Commissie-Wiegel, sprekend over de flexibilisering van de departementale organisatie, het beeld oproept van de Rijksdienst als de verzameling van de 50 directoraten-generaal. Je ziet juist in de departementale organisatie-ontwikkeling het directoraten-generaal-model verdwijnen en een Bestuursraad-model opkomen <sup>17)</sup>. Een aantal ministeries (OCenW, LNV, Justitie) heeft dit model reeds ingevoerd; enkele andere overwegen dat.

- De organisatie van sturing en terugkoppeling. De relaties met 'het veld' en de verzelfstandigde eenheden maken een ingrijpende heroriëntatie en wellicht reorganisatie van het moederdepartement nodig. Het rapport-Wiegel spreekt van 'eenheden aansturing uitvoeringsorganisaties' die binnen bestuursministeries moeten worden ingesteld. Bij OCenW hebben we met een dergelijke eenheid sinds kort enige ervaring.
- Versterking van de control-functie. Analooq aan bedrijven die met relatief autonome onderdelen gaan werken, is een versterking van de financiële concern-control noodzakelijk. De hiervoor genoemde aansturingseenheid kan daar ook een rol in spelen.
- De plaats van de beleidsontwikkeling. Wordt de *core-business* van de nieuwe departementen besturing of beleid; wordt beleidsontwikkeling meer uitbesteed in de toekomst? (Zie Meijerink en Paardekooper, 1993 B en Van Twist en In 't Veld, 1994)

Deze elementen dienen nader te worden uitgewerkt teneinde meer zicht te krijgen op de bestuursdepartementen van de toekomst. Een wat meer gezamenlijke lijn van de huidige ministeries is ook nodig om het perspectief van de Algemene Bestuursdienst dichterbij te halen. Organisatorische samenwerking vergt departementen, die wat besturingsfilosofie en structuur betreft enigszins op één lijn zitten.

De Algemene Bestuursdienst is méér dan een *management development* instrument. (Zie Rosenthal, 1994). De aansluiting tussen de bestuursdepartementen is ook gericht op coördinatie van beleid en ondersteuning van de grote interdepartementale projecten. Dat moet allemaal nog worden ontwikkeld, waarbij interessante vragen aan de orde komen. Zoals: Wat is de rol van de Minister-President; wat is de rol van de Minister van Biza en wat die van het SG-Beraad? Wil de Algemene Bestuursdienst functioneren als een motor in de bestuurlijke vernieuwing, dan moet er nog veel gebeuren.

#### 4.4 KUN JE VAN ONDERWIJS LEREN?

Het onderwijsstelsel in ons land is nogal centraal geregeld. De overheidsverantwoordelijkheid voor beschikbaarheid en kwali-

---

teit van het onderwijs is zelfs grondwettelijk vastgelegd. Niettemin wordt het onderwijs grotendeels verzorgd door zelfstandige organen in zeer diverse juridische constructies (verenigingen, stichtingen, zelfstandige bestuursorganen, lagere overheden en private rechtsvormen). De overheidsinvloed op de scholen, hogescholen en universiteiten is voor een groot deel geregeld via wettelijke bekostigingsvoorwaarden. De onderwijswetgeving staat bepaald niet bekend als globaal, gemakkelijk toegankelijk of soepel. Integendeel, er wordt veel geklaagd over de gedetailleerde regulering en de frequente wijzigingen daarin.

De aard van de bekostigingswetten voor het onderwijs wordt voor een belangrijk deel bepaald door de spanning tussen het uitgangspunt van de vrijheid van onderwijs en het gelijkheidsbeginsel dat in veel onderwijsdoelstellingen van het Rijk besloten ligt. Heel veel scholen werken onder heel verschillende omstandigheden, en moeten toch zoveel mogelijk gelijksoortig onderwijs aanbieden.

De afgelopen jaren is onder invloed van dezelfde ontwikkelingen die hiervoor in hoofdstuk 2 zijn beschreven een beleid gevoerd van wezenlijke verzelfstandiging van scholen en decentralisatie naar gemeenten. De bekostiging wordt daarbij zo mogelijk verlegd van input naar output. De bij dit beleid passende deregulering is in gang gezet maar nog lang niet klaar. Ook dit is een proces van lange adem.

De aard en verandering van de bekostigingswetten in het onderwijs roepen de vraag op of dergelijke bekostigingsconstructies ook bruikbaar zouden zijn bij andere verzelfstandigingsontwikkelingen. Kan de beoogde verzelfstandiging en overdracht van bevoegdheden in sommige gevallen niet gemakkelijker worden gerealiseerd door vast te leggen bekostigingsvoorwaarden?

Door rijksvergoeding te verbinden aan prestatie- of output-indicatoren onder vast te leggen voorwaarden is het wellicht mogelijk de gewenste overheidssturing te effectueren. De maatschappelijke verstrengeling van bevoegdheden kan in sommige gevallen wellicht worden ontward door de bevoegdheid van de overheid in bekostigingsvoorwaarden vast te leggen.

Een effectiever overheidsoptreden en een groeiend vertrouwen in de politiek; daar zijn de bestuurlijke, organisatorische en financiële veranderingen op gericht. Een openbaar bestuur dat 'zegt wat het doet en doet wat het zegt'.

Uit mijn betoog blijkt dat de overheid die doelstellingen en relaties met anderen moet expliciteren. Dit betekent noodzakelijkerwijs een vermindering van de maakbaarheidsambitie. De overheersende vraag is of de politiek daartoe in staat is. Daar hangt het succes van de in gang zijnde veranderingen van af. Het primaat van de politiek hangt samen met bescheidenheid.



- 1) Deze oratie is ontstaan door gedachtenwisseling met velen: collega-SG's, collega Van Helden en anderen bij de controllersopleiding en collega's binnen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; van hen wil ik drs. C.M.M. Paardekooper in het bijzonder noemen.
- 2) Rapport van commissie-Deetman (1990) en de daaruit voortvloeiende rapporten, o.a. van de commissie-Wiegel (1993) en van de commissie-Scheltema (1993). Verderop ga ik in op de impact van deze rapporten.
- 3) IBA staat voor Integrale Benadering Apparaatskosten. De korting betrof 0,7% per jaar vanuit de verwachting dat deze door produktiviteitsstijging zou kunnen worden opgevangen.
- 4) Deze maatregelen komen in paragraaf 2.3 aan de orde.
- 5) In veel andere landen zijn hervormingen en veranderingen gaande die eveneens een revitalisering van het openbaar bestuur beogen. De richting is in veel gevallen dezelfde: verzakelijking en decentralisatie, meer resultaatgericht en bedrijfsmatig werken, meer differentiatie in beheersvormen, meer directe zeggenschap van burgers, opvoering van de concurrentie. Dit geldt o.m. voor Groot-Brittanië, Nieuw-Zeeland, Verenigde Staten en de ons omringende landen. Zie bijv. Arthur Anderson (1994), publicaties van de Britse regering, zoals *The citizen's charter*, Osborne and Gaebler (1992) en Kickert (1993), hfdst. 2.
- 6) De analogie met de verzelfstandigingsontwikkeling komt in beeld; in paragraaf 2.4 kom ik hierop.

- 
- 7) D.w.z. een jaarlijks vast te stellen budget waaruit de school naar eigen inzicht (vrijwel) alle kosten dient te betalen. Zie Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken*, Zoetermeer, 1994. Het ligt in de bedoeling van het huidige Kabinet om de huisvestingskosten van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs naar de gemeenten te decentraliseren.
  - 8) Zie Van Nispen tot Pannerden, 1993 en Toirkens, 1988.
  - 9) Ik beperk me tot de rijksbegroting in enge zin. Er valt ook veel te zeggen over de voorgenomen bezuinigingen op de sociale zekerheid en zorgsector.
  - 10) Niet altijd; er zijn ook voorbeelden van verzelfstandiging van de gehele beleidscyclus. Frissen is in bepaalde omstandigheden een pleitbezorger van dergelijke constructies. Zie Frissen, 1993.
  - 11) De term kerndepartementen wekt veel verwarring; er gaat de suggestie van uit dat de kerntaken van de overheid door deze kerndepartementen worden gedaan. Dat is, zoals ook uit deze oratie blijkt, onjuist. Daarom geef ik de voorkeur aan de term bestuursdepartementen (zie Meijerink en Paardekooper, 1994).
  - 12) De agentschappen zijn: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (Justitie), het Duyverman Computer Centrum (Defensie) Senter (E.Z.), de Plantenziektkundige Dienst (LNV) en m.i.v. 1 januari 1995: Dienst Justitiële Inrichtingen (Justitie) Dienst Informatievoorziening Overheidspersoneel (BiZa) en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (VenW). Enkele recente extern verzelfstandigde diensten (doorgaans in de vorm van zelfstandige bestuursorganen) zijn: het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening, de IB-Groep (voorheen Informatiseringsbank), het Kadaster, de Pensioen- en Uitkeringsraad, de Verzekeringskamer, de Rijksmusea, de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie.
-



- 
- 13) Zie Drucker, 1990.
- 14) Commissie-Scheltema, *Steekhoudend ministerschap*, 1993, p.53. Deze regel wordt door Scheltema onderscheiden van de zgn. Vertrouwensregel, die veeleer een politiek oordeel over een minister betreft. Beide regels overlappen evenwel; een 'affaire' begint doorgaans met het ter verantwoording roepen van een bewindspersoon over een onderdeel van zijn beleid en eindigt (soms) met het opzeggen van het politieke vertrouwen. De moeizame wijze waarop dat in onze staatkundige praktijk werkt, versterkt de mythe rond de ministeriële verantwoordelijkheid.
- 15) Zie behalve het SG-rapport uit 1993 ook het Rapport-Sint, dat de SG's onlangs aan de Minister van Binnenlandse Zaken uitbrachten en dat hij binnenkort wel zal publiceren.
- 16) Zie voetnoot 11.
- 17) Zie Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De reorganisatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Eindrapportage*, Zoetermeer, 1994.



---

## Gebruikte literatuur

- The Adam Smith Institute, *Annual Market testing forum*, London, 1984.
- Algemene Rekenkamer, *Luchtverkeersbeveiliging*, Den Haag, 1994.
- Arthur Andersen (1994), *Financieel beheer en prestatie-meting*, discussienota, september 1994.
- Braband, W.J. van en H.H. Dalmijn (1989), 'Subsidies en open-einderegelingen' in *Macht en onmacht rond de rijksbegroting*, Den Haag, 1989.
- Bij, mr. J. van der, (1993) 'Publiekrechtelijke verzelfstandiging: agentschap versus zelfstandig bestuursorgaan.' *Bestuurswetenschappen*, 1993.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Index; nationaal kiezers onderzoek*, september 1994.
- Drucker, Peter F. (1990), *Managing the non-profit organisation*, Oxford, 1990.
- Frissen, P.M.A. (1991), *De versplinterde staat*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Frissen, P.M.A. (1993), 'Verzelfstandiging in het openbaar bestuur', in *Het Managen van Verandering door de Verzelfstandiging*, Den Haag, 1993.
- Groot, T.L.C.M. (1994), *Besturen is vooruitzien*, Groningen, 1994.
- Haan, J. de en G.J. van 't Hag (1994), 'Begrotingsdiscipline sinds 1987', *Openbare uitgaven*, nr.1, 1994.
- Hazeu, C.A. en D.J. Wolfson (1994), 'Belang en beleid in de sociale zekerheid', *Economisch-Sociale Berichten*, Juni 1994.

- 
- Helden, G.J. van e.a. (1994A), *Financiële aspecten van non-profit management*, Alphen aan den Rijn, 1994.
  - Helden, G.J. van (1994B), *De bedrijfsmatige non-profit organisatie: perspectieven en belemmeringen*, Amsterdam, 1994.
  - Instituut voor Onderzoek van Overheids-uitgaven/Sociaal en Cultureel Planbureau, *Kerngegevens openbaar bestuur 1994*, Den Haag, september 1994.
  - Jurgens, E.C.M. (1993), 'Het rapport van de commissie-Scheltma over ministeriële verantwoordelijkheid', *Bestuurskunde*, 1993.
  - Kabinet Kok, *Keuzen voor de toekomst*, regeringsverklaring, regeerakkoord, c.a., 's-Gravenhage, 1994.
  - Kam, C.A. de (1993), 'Overheidsfinanciën op een kruispunt', *Openbare.Uitgaven*, nr.6, 1993.
  - Kickert, W.J.M. (1993), *Veranderingen in management en organisaties bij de Rijksoverheid*, Alphen aan den Rijn, 1993.
  - Koopmans, L. e.a. (1991) *Overheidsfinanciën*, 7<sup>e</sup> druk, Leiden/Antwerpen, 1991.
  - Kuipers, R.I.J.M. en J.K.T. Postma (1991), *Rijksbegroting in perspectief*, 2<sup>e</sup> druk, Leiden/Antwerpen, 1991.
  - Leeuw, F.L. (1992), *Productie en effectiviteit van overheidsbeleid*, 's-Gravenhage, 1992.
  - Leeuw, F.L. (1994), 'Mogelijkheden en beperkingen van sturen-op-afstand', in *De toekomst van de publieke sector*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1994.
  - Maanen, G.H.O. van (1994), 'Publieke uitgaven en begrotingsbeheer na 1994' in *De toekomst van de publieke sector*, instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, Den Haag, 1994.
  - Meijerink, M.H. (1993), 'Verzelfstandiging op diverse beleidsterreinen' in Vereniging voor Bestuurskunde, *Verzelfstandiging van Overheidsdiensten*, Den Haag, 1993.
-

- Meijerink, M.H. en C.M.M. Paardekooper (1993A), 'Strategische keuzen en organisatieverandering op een departement' in *Bestuurskunde*, nr.1, 1993.
- Meijerink, M.H. en C.M.M. Paardekooper (1993B), 'De ontwikkeling naar kerndepartementen', *Overheidsmanagement*, oktober 1993.
- Meijerink, M.H. (1994), 'Het belang van doelmatigheidsonderzoek', verschijnt binnenkort n.a.v. Jubileumcongres NIVRA/VERA/IODAD, september 1994.
- Mertens, F.J.H. (1993), 'Bekostiging van het hoger onderwijs: overheid of deelnemer?', *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, 1993.
- Ministerie van Financiën, *Verder bouwen aan beheer*, Den Haag, 1991.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *De reorganisatie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen*, Eindrapportage, Zoetermeer, 1994.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing*, Zoetermeer, 1994.
- Nispen tot Pannerden, F.K.M. van (1993), *Het dossier heroverweging*, Delft, 1993.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading, 1992.
- Postma, J.K.T. (1994), 'Verzelfstandiging: aansturing en terugkoppeling essentieel', *Openbaar Bestuur*, juni 1994.
- Prime Minister, *The citizen's character, second report 1994*, London, march 1994.
- Rosenthal, U. (1994), 'Organisatie en werkwijze van de rijksdienst: de relegitimering van het rijksbestuur', symposium t.g.v. het afscheid van G.J. van Dinter, juni 1994.
- Schutte, G.J. (1994), 'Kerndepartement en ministeriële verantwoordelijkheid', *Openbaar Bestuur*, 1994.

- 
- Schwartz, Koos (1994), interview met Tom van 't Hek 'Oranje? Een soort overheid. Het is een beetje bleek.', *Trouw*, 15 juni 1994.
  - Secretarissen-Generaal, *Rapportage over de organisatie en werkwijze van de Rijksdienst*, Den Haag, 1993.
  - Secretarissen-Generaal, *Verantwoord verzelfstandigen*, Rapportage commissie-Sint, Den Haag, 1994.
  - Simon, M. (1990), *De strategische Functie Typologie*, Deventer, 1990.
  - Toirkens, J. (1988), *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Delft, 1988.
  - Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Staatkundige bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, rapport van de Commissie Vraagpunten onder voorzitterschap van W.J. Deetman, 's-Gravenhage, 1990.
  - Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Naar kerndepartementen*, rapport van de Commissie-Wiegel, 's-Gravenhage, 1993.
  - Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Steekhoudend Ministerschap*, rapport van de Commissie-Scheltema, 's-Gravenhage, 1993.
  - Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Het bestel bijgesteld*, rapport van de Commissie-De Koning, 's-Gravenhage, 1993.
  - Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*, rapport van de Commissie-Franssen, 's-Gravenhage, 1993.
  - Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota over de toestand van 's rijks financiën (Miljoenennota 1995)*, 's-Gravenhage, september 1994.
  - Veld, R.J. in 't (1992), 'Herindeling en de kerntaken van de overheid', *Bestuurskunde*, nr.2, 1992.
-

- 
- Twist, M.J.W. van en R.J. in 't Veld (1993), 'Kerndepartementen: een wenkend perspectief?', *Bestuurskunde*, nr.7, 1993.
  - Twist, M.J.W. van en R.J. in 't Veld (1994), 'Een kerndepartement is iets anders dan 'wat er na de verzelfstandiging overblijft', *Openbaar Bestuur*, 1994.
  - Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Belang en Beleid*, 's-Gravenhage, 1994.
  - Wallage, Jacques, 'Fractieleiders over Kabinet: bewindslieden weg na falen, vindt Wallage', *NRC-Handelsblad*, 9 september 1994.
  - Wolfson, D.J. (1988), *Publieke sector en economische orde*, Groningen, 1988.
  - Wolfson, D.J. (1993), *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*, Groningen, 1993.
  - Wolfson, D.J. (1994), 'Houdbaarheid en legitimiteit van de publieke sector', in *De toekomst van de publieke sector*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag, 1994.
  - Zand, A.W. van de, en W.A.B. Stolwijk (1994), 'Bestuurlijke vernieuwing en controle', *De Accountant*, maart, 1994.

## Dankwoord

Ik wil graag naar drie groepen mensen mijn dank uitspreken; zij maken het mogelijk dat ik dit ambt kan uitoefenen.

In de eerste plaats betrokkenen van de Vrije Universiteit. Degenen die mij benoemd hebben: het College van Bestuur en de Verenigingsraad en degenen die mij voorgedragen hebben van de Controllersopleiding en de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie. Zonder samenwerking met collega's als Traas, De Mare en Van Helden zou het wel erg moeilijk worden.

In de tweede plaats gaat mijn dank uit naar m'n bazen en collega's van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Minister Jo Ritzen geeft me niet alleen de gelegenheid om deze bijbaan uit te oefenen, hij stimuleert me door woord en handeling ook sterk om er inhoudelijk iets van te maken. Mijn collega's in de Bestuursraad stellen me in staat de benodigde tijd te nemen. Bovendien heb ik veel inhoudelijke steun aan hen en aan een aantal mensen om de Bestuursraad heen. Dat geldt ook voor de totstandkoming van m'n oratie. Het Ministerie van OCenW is een fijne werkorganisatie, vol deskundigheid en vriendschappelijke collegialiteit.

Tenslotte mijn familie, hier vanmiddag gelukkig talrijk aanwezig.

Bij een gelegenheid als deze realiseer je je hoezeer je het van je familie moet hebben. Dat geldt natuurlijk in de eerste plaats voor je gezin: Ita, Erik, Sonja en Martin. De ervaring leert dat het een hachelijke onderneming is om jullie toe te spreken. Daarom heb ik een gedicht uitgezocht dat ik voor jullie wil voorlezen.



---

Het is van Rutger Kopland en getiteld: "**Onder de appelboom**".

*Ik kwam thuis, het was  
een uur of acht en zeldzaam  
zacht voor de tijd van het jaar,  
de tuinbank stond klaar  
onder de appelboom*

*ik ging zitten en ik zat  
te kijken hoe de buurman  
in zijn tuin nog aan het spitten  
was, de nacht kwam uit de aarde  
een blauwer wordend licht hing  
in de appelboom*

*toen werd het langzaam weer te mooi  
om waar te zijn, de dingen  
van de dag verdwenen voor de geur  
van hooi, er lag weer speelgoed  
in het gras en ver weg in het huis  
lachten de kinderen in het bad  
tot waar ik zat, tot onder de appelboom*

*en later hoorde ik de vleugels  
van ganzen in de hemel  
hoorde ik hoe stil en leeg  
het aan het worden was  
gelukkig kwam er iemand naast mij  
zitten, om precies te zijn jij  
was het die naast mij kwam  
onder de appelboom,  
zeldzaam  
zacht en dichtbij  
voor onze leeftijd.*